

# TEXTOS PARA DISCUSSÃO TESOIRO DO ESTADO

Nº 17

Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

Tesouro do Estado

## **Deliberações em nível federal e impactos sobre as finanças públicas do Rio Grande do Sul**

Jacó Braatz<sup>1</sup>

Fernando Maccari Lara<sup>2</sup>

Paolo Martinez<sup>3</sup>

Volnei Picoletto<sup>4</sup>

### **TEXTOS PARA DISCUSSÃO TE/RS**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões e debates de ideias. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise dos pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do órgão.

---

<sup>1</sup> Auditor Fiscal – Tesouro do Estado/RS.

<sup>2</sup> Analista da DEE em atividade no TE/RS.

<sup>3</sup> Auditor Fiscal – Tesouro do Estado/RS.

<sup>4</sup> Técnico Tributário – Tesouro do Estado/RS.

## Sumário Executivo

O presente texto propõe-se à discussão de três temas sujeitos a deliberações em nível federal que, efetiva ou potencialmente, causam impacto significativo nas finanças públicas do Rio Grande do Sul: os parâmetros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Piso Nacional do Magistério (PNM) e as regras de vinculações relativas aos gastos com saúde, regulamentadas pela LC 141/2012.

A partir da análise destes aspectos e da explicitação da sua relevância para as finanças públicas estaduais pretende-se ressaltar a inadequação do tratamento das condições financeiras do Rio Grande do Sul como algo decorrente somente de ações tomadas em nível estadual. As circunstâncias que envolvem estes temas estão relacionadas aos termos do pacto federativo brasileiro e aos objetivos mais amplos das políticas públicas correspondentes. São, portanto, sujeitos a um conjunto de elementos de natureza política, que não parecem passíveis de análise a partir de analogias com empresas privadas que interagem no ambiente de mercado.

Com respeito ao FUNDEB, aponta-se que a combinação entre certas tendências demográficas e as regras relativas às contribuições e retorno dos recursos implicam em perdas significativas de recursos para o governo do Estado. Com respeito ao Piso Nacional do Magistério discute-se que a sua implementação implicaria em um considerável impacto nas despesas com pessoal, entrando em contradição com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre as vinculações relativas aos gastos com saúde, avalia-se o efeito da diferente regra de vinculação estabelecida sobre os entes subnacionais comparativamente à que corresponde à União, compreendido como fator fundamental para a mudança de composição da origem dos recursos direcionados para esta categoria de despesa.

Avalia-se, em síntese, que estas três circunstâncias têm implicações reais ou potenciais de grandes proporções para as finanças públicas do Rio Grande do Sul. Tomadas em absoluto e em seu conjunto, as grandezas envolvidas alcançam magnitude superior a R\$ 8 bilhões de reais anuais, cifra esta que corresponde a mais de 20% da RCL (Receita Corrente Líquida) anual do Estado do Rio Grande do Sul.

## I. INTRODUÇÃO

A situação fiscal dos entes subnacionais tem sido tema recorrente do debate público e, como tal, também objeto de ampla atenção dos órgãos oficiais. Documento recentemente produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) busca discutir a possibilidade de fomentar aquelas que a instituição entende ser as “melhores práticas” relativas ao federalismo fiscal, tendo em vista a manutenção da sustentabilidade fiscal e da estabilidade macroeconômica. Sugere-se no mesmo trabalho um conjunto de medidas que visam aproximar o atual arcabouço institucional daquelas práticas, empreendendo esforços para conter, por exemplo, aqueles que são referidos como “vazamentos da regulação”, bem como para evitar o “excesso de judicialização” das questões que envolvem os passivos dos entes subnacionais e o cumprimento das obrigações decorrentes (STN, 2018). Em linha algo semelhante está o recente Relatório Técnico do Fundo Monetário Internacional que recomenda uma série de iniciativas para disciplinar os entes subnacionais e regulamentar o seu acesso a mercados privados de crédito (sem garantia a União), pretendendo eliminar o que designa como “resgates ad hoc” para estados altamente endividados (MEDAS et al, 2020).

Estas abordagens, a nosso ver, deixam clara uma concepção sobre um comportamento considerado ideal para entes subnacionais, que poderia vir a ser induzido pelo marco institucional e jurídico apropriado. Para efetivamente promover esse comportamento, seria necessário submeter os agentes envolvidos a uma disciplina que leve em conta a existência de “falhas de mercado” na relação entre os entes federados, a União e fontes externas de financiamento. Em STN (2018) menciona-se especificamente a possibilidade de haver componentes de “*moral hazard*” na referida relação. De um modo simples, tal situação de “risco moral” está relacionada a um contexto de assimetria de informações em que uma parte na transação tem incentivos ou tendência a agir inapropriadamente, conforme o interesse da outra parte. Trata-se de uma situação em que o assim chamado “agente” detém mais informações sobre suas ações ou intenções, quando comparado ao assim chamado “principal” da relação. Tal situação dá origem a resultados ineficientes e supostamente relacionados, de acordo com a perspectiva de STN (2018), às questões envolvidas nas dificuldades financeiras da União e dos próprios entes. Novamente em perspectiva análoga temos a sugestão do Relatório Técnico do FMI de que o endividamento dos maiores estados seja reflexo de um “afrouxamento” dos controles administrativos a que estão submetidos. Avalia-se naquele relatório também a hipótese de “inadimplência estratégica” de parte dos entes subnacionais e sugere-se que o acesso aos mercados privados de crédito poderia resultar em adequada avaliação de riscos, “premiando” dessa forma com menores custos financeiros as melhores práticas de política fiscal (MEDAS et. al, 2020).

Não se pretende aqui negar que os entes subnacionais de fato possam ter, em diferentes situações, mais informações sobre a sua própria situação financeira do que a própria União, e que tal circunstância possa influenciar certas decisões particulares. Mas parece importante ter extrema cautela com respeito à aplicação direta dos conceitos relacionados à informação assimétrica, concebidos originalmente para descrever o comportamento de agentes privados, na análise de questões ligadas ao federalismo fiscal e ao comportamento dos entes públicos subnacionais. Ter acesso à informação mais completa em um dado momento sobre determinada situação não equivale a ter, necessariamente, um grau considerável de controle sobre esta mesma situação nem conduz necessariamente a padrões específicos de comportamentos de parte dos seus gestores. Uma aplicação acrítica do conceito econômico convencional de risco moral às relações entre os entes federados e a União pode facilmente conduzir, por exemplo, à ideia errônea de que uma condição financeira desconfortável dos entes federados seja resultado exclusivo de suas próprias ações. Somente nesse caso a questão das finanças estaduais estaria resumida simplesmente a induzir um comportamento

“adequado” aos entes subnacionais. Ainda que sempre se possa identificar decisões ao nível estadual que sejam passíveis de crítica segundo qualquer comportamento idealizado, também parece trivial estabelecer como premissa que a condição resultante das finanças estaduais não dependa apenas das ações dos próprios entes e/ou de governos específicos em mandato, como também de um ambiente jurídico, político e econômico mais amplo sobre o qual seu grau de controle é absolutamente reduzido.

Com respeito ao caso específico do Rio Grande do Sul, o levantamento feito por Petry, Braatz e Martinez (2018) sobre um conjunto de medidas postuladas ou executadas para lidar com os problemas relativos às finanças estaduais mostra que as articulações em nível federal têm um efeito três vezes superior àquelas que dependem apenas de decisões em nível estadual. Como é de amplo conhecimento, o Estado do Rio Grande do Sul convive há um tempo já bastante longo com parcelamentos de salários e dificuldades diversas para cumprir seus compromissos. E tais dificuldades seriam certamente ainda piores não fossem as decisões recentes do STF que alteraram os termos do endividamento com a União e reduziram as despesas com os serviços relacionados.

Ainda que qualifique as decisões da suprema corte enquanto parte de um “excesso de judicialização” o texto referido da STN reconhece que o fundamento destas decisões favoráveis aos entes subnacionais nas questões relativas ao endividamento tem sido a necessidade de garantir os recursos indispensáveis à manutenção dos serviços públicos essenciais (STN, 2018, p. 77). Isso significa que os tribunais superiores entendem que sob as circunstâncias colocadas é preciso evitar a descontinuidade de serviços públicos considerados essenciais, diante de uma situação financeira avaliada como bastante delicada. O texto da STN também admite que, ao contrário das empresas privadas que ao “quebrarem” simplesmente desaparecem do mercado, o mesmo não ocorre com as unidades da federação. Mesmo em condições financeiras adversas, tais unidades seguem “existindo e ofertando bens e serviços públicos com saúde, segurança, educação e investimento em infraestrutura” (STN, 2018, p. 55).

Na medida em que se leve estes pontos em consideração parece claro que a questão das dificuldades fiscais dos entes federados é mais ampla do que poderia ser resolvido com uma indução a um comportamento idealmente virtuoso, especialmente se este é concebido no contexto do comportamento de agentes econômicos privados no mercado. O problema requer reflexão e reconsideração mais ampla sobre os parâmetros do federalismo fiscal no Brasil. O fato de que, aos dados parâmetros, muitos entes subnacionais enfrentem precárias condições financeiras não implica que deixarão de existir, nem que deixarão de ser responsáveis pela execução de certos serviços públicos considerados básicos e a eles atribuídos. Por outro lado, diversos parâmetros específicos que normatizam o cumprimento dos serviços básicos são majoritariamente definidos e frequentemente alterados de forma absolutamente exógena aos entes subnacionais. Em conjunto com o curso dos acontecimentos sociais e econômicos, determinados parâmetros e regras estabelecidos têm por consequência efeitos nada desprezíveis sobre as finanças estaduais. Visto por esse ângulo, uma análise com foco quase que exclusivo em como disciplinar os entes subnacionais e/ou submetê-los a um ambiente de emulação de condições de mercado - como nos parece ser o caso em STN (2018) e MEDAS et al (2020) – perde boa parte da perspectiva mais relevante para a efetiva compreensão do quadro das finanças estaduais do Rio Grande do Sul.

No texto que se segue, serão analisados três aspectos contemplados neste contexto: as regras do FUNDEB, o Piso Nacional do Magistério e as vinculações relativas aos gastos com saúde.

## 2. FUNDEB

Nesta seção, analisa-se a distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), entre os entes federados. Depois de uma breve análise sobre a definição e as características do FUNDEB, são apresentados os efeitos das regras estabelecidas para o Rio Grande do Sul entre 2007 e 2018.

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, o FUNDEB tinha previsão de vigência de 2007 a 2020, mas a Emenda Constitucional nº 108, promulgada em 26 de agosto de 2020, ampliou o seu alcance e o tornou um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. O FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006.

Entre as novidades aprovadas na Emenda Constitucional nº 108, a complementação da União começará com 12% em 2021, passando para 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% em 2026. Estabelece como referência o custo aluno qualidade (CAQ), um parâmetro de financiamento educacional previsto no Plano Nacional de Educação (PNE). Além disso, essa Emenda Constitucional veda o uso de recursos do FUNDEB para o pagamento de aposentadorias e pensões de profissionais inativos da Educação. Esse último item, segundo cálculos da SEFAZ-RS, demandará um gasto extra anual de R\$ 2,5 bilhões a partir de 2021.

O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por 20% das receitas de cada um dos seguintes tributos e transferências constitucionais: ICMS, ITCD, IPVA, IPI exportação, ITR municípios, FPE, FPM, restituições da Lei Kandir, bem como eventuais novos tributos criados pela União de competência estadual ou municipal. Além desta previsão de receitas, o regramento estabelece também que a União deve complementar os recursos do FUNDEB dos entes federados em que o valor médio ponderado por aluno e por estado<sup>5</sup> não alcançar o mínimo definido pelo Ministério da Educação. No caso do RS, de 2007 a 2018, o valor médio sempre esteve acima desse valor mínimo e o estado não fez jus, portanto, ao complemento da União.

É importante enfatizar que todo o valor arrecadado para o FUNDEB do RS é dividido exclusivamente ente o governo do Estado e os municípios gaúchos, ainda que haja reorganização na distribuição dos recursos entre o estado e os municípios. A divisão dessas receitas é determinada pelo número de alunos matriculados no ensino básico nas redes públicas estadual e municipais.

No cálculo da repartição, a definição do valor por aluno/ano considera diferentes ponderações para as etapas/modalidades, localização e outros desdobramentos da educação básica. A cada ano, as administrações dos estados, distrito federal e municípios informam os dados de matrícula do ensino básico da sua unidade federativa ao Ministério da Educação. Essas informações são usadas para o cálculo do retorno do FUNDEB de todos os meses do exercício financeiro seguinte.

A participação do estado do RS para a constituição das receitas do fundo variou de 63,8% do total em 2007 para 64,6% do total em 2018. De um total de R\$ 2,756 bilhões em 2007, o estado do Rio Grande do Sul foi responsável por R\$ 1,759 bilhão destas receitas, contra a soma de R\$ 997 milhões a partir das prefeituras gaúchas. Em 2018, o estado

---

<sup>5</sup> A lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007, no seu Art. 15, III) estabelece que o Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. A publicação consta na Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018.

contribuiu com R\$ 6,116 bilhões e os municípios do RS, com R\$ 3,347 bilhões, de um montante total de receitas de R\$ 9,463 bilhões referentes ao FUNDEB.

Observando a questão pela perspectiva da diferença entre as contribuições para as receitas totais e os valores retornados ao estado do Rio Grande do Sul, denominado como perda do FUNDEB, percebe-se que esta magnitude cresceu de 16% da contribuição em 2007 para 26,7% da contribuição em 2018. O aumento da perda do FUNDEB para o governo do Rio Grande do Sul ocorreu em função de ter sido reduzido proporcionalmente a cada ano o montante de retorno para o estado. Em valores nominais o retorno saiu de R\$ 1,478 bilhão em 2007 para R\$ 4,483 bilhões em 2018, conforme mostram os números da Tabela I abaixo. Com esses movimentos, a perda em termos nominais passou de cerca de R\$ 281 milhões em 2007 para R\$ 1,63 bilhão em 2018.

**Tabela I**  
**Contribuição, Retorno e Perdas do FUNDEB do Estado do RS (2007-2018)**

Ano	Contribuição (C)	Retorno (R)	Perda (C – R)	Perda/Contribuição
2007	1.759.082.127	1.477.685.370	281.396.758	16,0%
2008	2.427.736.896	2.128.286.736	299.450.160	12,3%
2009	2.731.925.373	2.415.909.054	316.016.319	11,6%
2010	3.210.213.623	2.717.194.043	493.019.580	15,4%
2011	3.515.669.687	2.961.018.094	554.651.593	15,8%
2012	3.777.401.976	3.117.794.566	659.607.411	17,5%
2013	4.286.961.302	3.436.017.331	850.943.971	19,8%
2014	4.621.093.672	3.712.396.440	908.697.232	19,7%
2015	4.921.571.229	3.866.108.471	1.055.462.758	21,4%
2016	5.330.590.675	4.158.145.383	1.172.445.292	22,0%
2017	5.558.716.333	4.170.397.750	1.388.318.584	25,0%
2018	6.115.793.273	4.483.027.874	1.632.765.400	26,7%

Fonte: Tesouro Nacional e Ministério da Educação.

A queda na participação do governo do Estado nas receitas do FUNDEB está intrinsecamente associada com a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 12.796/2013), que ampliou a faixa etária que define a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, deixando de ser entre os 6 e os 17 anos de idade e passando a ser entre os 4 e os 17 anos. De acordo com a LDB, cabe aos estados assegurar o ensino fundamental (EF, 6-14 anos) e oferecer, com prioridade, o ensino médio (EM, 15-17 anos) a todos que o demandarem. Aos municípios cabe oferecer o ensino infantil (EI, 0-5 anos) em creches e pré-escolas e, com prioridade, o EF.

Ao estabelecer objetivos e metas a serem atingidos por estados e municípios até 2024, o PNE (Lei nº. 13.005/2014) também tem influência sobre a distribuição de receitas do FUNDEB. São relevantes para o cálculo do retorno as metas do PNE referentes à universalização do EI na pré-escola, para as crianças de 4 a 5 anos de idade, como também as de ampliação da oferta em creches, visando atender no mínimo 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do plano. Tais diretrizes levaram ao crescimento de cerca de 41% nas matrículas no EI nas escolas municipais gaúchos, partindo de 216.810 alunos em 2013 para 305.679 alunos em 2018.

Também consta no PNE a universalização das matrículas nas faixas etárias de 6 a 14 anos (período regulamentar do EF) e de 15 a 17 anos (período regulamentar do EM). Ainda considerando o período de 2013 a 2018, as matrículas no EF, compartilhadas entre as prefeituras e o setor público estadual, reduziram-se quase 12% na rede estadual e cresceram apenas 0,5% nas redes municipais. Já as matrículas no EM na rede pública estadual, responsável por cerca de 85% do total de alunos nessa etapa de ensino no RS, reduziram-se 17,5% no

período. As redes municipais tiveram apenas cerca de 1% dos alunos do EM, mas as matrículas desses alunos não pontuam para o cálculo do retorno do FUNDEB das prefeituras.

Considerando-se a continuidade da tendência de queda das matrículas na rede pública estadual e o seu aumento nas redes municipais, causadas sobretudo pela mudança demográfica que hoje caracteriza especialmente o Rio Grande do Sul, pode-se projetar uma continuidade da tendência até então verificada. Em função das quedas acentuadas nas taxas de natalidade, pode-se projetar que as perdas do RS em relação à sua contribuição para a formação das receitas do fundo se elevem para cerca de 34% em 2025 (PICOLOTTO, 2018). Para o ano de 2019, a perda com o FUNDEB foi de R\$ 1,8 bilhão para o RS, representando quase 29% em relação à contribuição do governo estadual.

Alternativas que poderiam amenizar as perdas para o Rio Grande do Sul estariam em estabelecer medidas que aumentassem as matrículas do EM na rede pública estadual (dos jovens gaúchos entre 15 e 17 anos apenas 56% estavam matriculados nessa etapa de ensino nos últimos anos) e/ou alterações na legislação que elevem a participação das receitas federais. Essa última ocorreu na Emenda Constitucional nº. 108 com a ampliação da complementação da União dos atuais 10% para 23% em 2026.

Espera-se ter deixado claro, de todo modo, que os parâmetros gerais da política educacional que regem a distribuição dos recursos do FUNDEB, em conjunto com efeitos demográficos específicos, constituem um exemplo de circunstância que está completamente fora da esfera de deliberação estadual e que afeta de forma significativa as finanças públicas do Rio Grande do Sul, conforme demonstram os dados apresentados.

### **3. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO**

Nesta seção analisa-se um segundo aspecto relacionado ao campo da educação que tem importância central no que diz respeito às despesas dos entes subnacionais, que é o Piso Nacional do Magistério (PNM). São expostas algumas informações sobre a legislação que o define e os debates subsequentes, para em seguida apontar os conflitos envolvidos na sua efetiva implementação.

O PNM foi criado com a lei 11.738, de 16 de julho de 2008 e abrange todos os profissionais do magistério público da educação básica brasileira. A lei estabeleceu um piso salarial inicial de R\$ 950,00, a ser atualizado a partir de 1º de janeiro de 2010<sup>6</sup> para os profissionais do magistério com formação em nível médio, na modalidade Normal, para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais.

“Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”

Pela norma, os profissionais com jornadas de trabalho diferentes de 40h devem ser pagos tendo como base o valor do piso salarial definido em lei, observando-se a carga de trabalho proporcional<sup>7</sup>. Para os profissionais com formação em nível superior, é necessário que os Estados e Municípios observem o estabelecido em suas próprias leis em relação à diferenciação salarial uma vez que, ao estabelecer apenas um piso, não fixa valor para os

---

<sup>6</sup> Conforme Nota AGU/SGCT/MAS/No 110/2009.

<sup>7</sup> Artigo 2º, § 3º, da Lei no 11.738/2008.

profissionais com nível superior. Como as remunerações para os profissionais de nível superior são estabelecidas em patamares maiores do que o piso, na prática este acaba afetando apenas os profissionais de nível médio.

O valor do piso também é estendido a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica que sejam reajustadas pela paridade. Assim, o reajuste dos proventos é realizado na mesma proporção e na mesma data sempre que a remuneração dos servidores em atividade for modificada, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria<sup>8</sup>.

Na Lei nº. 11.738/2008, o piso salarial corresponde ao vencimento inicial da carreira. A própria lei federal permitiu considerar entretanto, para o exercício de 2009, que o piso deveria ser respeitado considerando-se os vencimentos recebidos pelos profissionais, com as vantagens pecuniárias já incluídas<sup>9</sup>. A partir de 2010, passaria a ser considerado apenas o vencimento inicial, sendo este, portanto, necessariamente superior ao piso e sobre o qual seriam acrescentadas as vantagens pecuniárias. Tal conceito foi alterado, entretanto, por força de uma medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.167)<sup>10</sup>. A interpretação do §1º do artigo 2º da Lei do Piso foi que o piso salarial seria o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão praticar a remuneração dos professores, semelhante ao que era previsto para o exercício de 2009. Conforme observaremos à frente, tal interpretação tem consequências extremamente relevantes para a magnitude do impacto da legislação sobre as despesas efetivas.

**Tabela 2**  
**Crescimento do Piso Nacional do Magistério e Inflação (2009- 2018)**

ANO	PISO		INPC	IPCA
	Valor nominal	Reajuste	Varição	Varição
2009	950,00	-	4,11%	4,31%
2010	1.024,67	7,86%	6,47%	5,91%
2011	1.187,08	15,85%	6,08%	6,50%
2012	1.451,00	22,23%	6,20%	5,84%
2013	1.567,00	7,99%	5,56%	5,91%
2014	1.697,00	8,30%	6,23%	6,41%
2015	1.917,78	13,01%	11,28%	10,67%
2016	2.135,64	11,36%	6,58%	6,29%
2017	2.298,80	7,64%	2,07%	2,95%
2018	2.455,35	6,81%	3,43%	3,75%
<b>Acumulado</b>	-	<b>101,05%</b>	<b>58,01%</b>	<b>58,54%</b>

Fonte: Ministério da Educação e IBGE.

Com respeito à questão da atualização do valor do piso, a Lei nº 11.738/2008 estabelece que deva ser atualizado anualmente com base no percentual de crescimento do valor mínimo nacional por aluno/ano do FUNDEB, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano<sup>11</sup>. Esse valor é publicado anualmente pelo MEC, sendo afetado por estimativas que podem variar ao longo do ano, face à oscilação da arrecadação. Tal mecanismo

<sup>8</sup> Art. 2º, §5º da Lei do Piso c/c Art. 7º da Emenda Constitucional no 41/2003 e Emenda Constitucional no 47/2005.

<sup>9</sup> Artigo 3º, §2 da Lei do Piso.

<sup>10</sup> A ADI nº. 4.167 questiona alguns dispositivos da Lei Federal 11.738/2008 e foi ajuizado pelos governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará.

<sup>11</sup> Artigo 5º. da Lei nº. 11.738/2008.



de revisão definido pela lei é motivo de grande preocupação com respeito às finanças estaduais, pois a sua efetiva implementação determina cálculos salariais baseados em critérios bastante instáveis. A Tabela 2 acima mostra a evolução do PNM desde sua criação, a variação do valor pelo FUNDEB e a variação do INPC e IPCA no período.

Ocorre que tem sido observada uma tendência de redução do número de alunos no ensino fundamental, ao passo que as receitas do FUNDEB aumentaram ao longo do tempo. Com o cálculo do PNM sendo em função da razão entre a receita do FUNDEB e o número de matrículas, o aumento do PNM acaba resultando mais do que proporcional ao crescimento das receitas e constitui elevação da proporção das receitas potencialmente absorvidas pelos salários do magistério.

A lei estabelece que, nos casos em que Estados e Municípios não tenham disponibilidade financeira para cumprir o valor fixado, a União complemente a integralização do valor do piso. Entretanto, as várias exigências estabelecidas para a apresentação do pedido de complementação na prática inviabilizam a complementação da União com respeito ao estado do RS. A lei define que a fonte de recursos da União para a assistência financeira ao piso seja proveniente do limite de 10% dos recursos que a União colocará no FUNDEB, a título de complementação<sup>12</sup>. Se a assistência financeira da União fosse destinada para todos os nove Estados que recebem a complementação no FUNDEB, ainda assim, teríamos 3.808 (68,5%) Municípios de 17 Estados sem esse aporte de recursos (CNM, 2011).

No caso específico do Rio Grande do Sul, o impacto da efetivação do PNM sobre a folha de pessoal tende a ser de grande magnitude, no caso de interpretar-se o piso como valor mínimo para os vencimentos básicos. Estima-se que, assumindo-se esta interpretação, as despesas seriam acrescidas em cerca de R\$ 5,3 bilhões, o que significa dobrar a folha salarial do magistério e elevar em torno de 17% a despesa total com pessoal prevista para R\$ 31,2 bilhões em 2019. Concretamente, entretanto, o RS vem realizando os pagamentos de modo a evitar que a remuneração - acrescida de vantagens pecuniárias - seja inferior ao piso. Tal prática também implica em despesas adicionais em comparação aos vencimentos que seriam pagos na ausência da lei do piso. Conforme se pode observar na Tabela 3, entretanto, a magnitude da assim chamada Parcela Compleativa decorrente do PNM é bastante inferior ao que resultaria se o piso fosse aplicado aos vencimentos básicos e pequena, ainda que crescente, como percentual da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT).

**Tabela 3**  
**Parcela Compleativa do Magistério (2012-18)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
R\$ mil	68.685	85.164	77.603	82.547	129.844	162.512	226.278
% RLIT	0,34%	0,37%	0,31%	0,31%	0,45%	0,53%	0,67%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

Independentemente de qualquer avaliação sobre a maior ou menor necessidade de elevar a remuneração dos professores, o que se quer aqui chamar a atenção é para a relevância e os conflitos envolvidos no que diz respeito a esta legislação. De um lado, pode-se argumentar que o Rio Grande do Sul não vem cumprindo a legislação referente ao PNM e nesse sentido já acumula passivos contingentes da ordem de R\$ 30 bilhões. De outro, o efetivo cumprimento da norma do PNM implicaria ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade

<sup>12</sup> Pelas regras definidas na Lei do Piso (Art. 4º), apenas os Estados e os Municípios que recebem a complementação da União ao FUNDEB poderão apresentar o pedido de recursos complementares. Em 2010 e 2011, foram beneficiados os Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Fiscal, fato que em tese gera risco de intervenção federal e responsabilização por improbidade administrativa. Parece explícito, desse modo, o conflito entre diferentes regramentos aos quais estão sujeitos os gestores estaduais. Portanto, mais do que algo que possa ser atribuído a qualquer julgamento de parte dos gestores estaduais, pretende-se aqui ressaltar este duplo aspecto que envolve não só a exogeneidade como a contradição entre os regramentos. Fica bastante claro que o estabelecimento - via Lei Federal e sem qualquer previsão nas Leis Orçamentárias Estaduais - de um piso que fixa vencimentos de uma carreira fundamental para as condições estaduais<sup>13</sup> e municipais constitui evento exógeno que se sobrepõe à esfera de deliberação estadual e que produz um cenário de descumprimento de uma segunda regra, a LRF. Além dos conflitos legais entre diferentes normas estabelecidas, há também uma série de deliberações específicas a nível técnico, jurídico e político que tornam algo instável o próprio valor do piso ao longo dos anos, afetando de um modo geral um efetivo controle das finanças estaduais.

#### **4. REGULAMENTAÇÃO DA SAÚDE**

Nesta seção, complementa-se o objeto tratado com algumas considerações sobre as regras de vinculação dos recursos destinados à saúde, com especial foco nos entes estaduais e no Rio Grande do Sul. Aponta-se que a vigência destas regras em um contexto de crescimento das receitas afeta desproporcionalmente as despesas das diferentes esferas da federação e modificam assim as proporções do financiamento das políticas relacionadas.

Com a Constituição Federal de 1988, o acesso à saúde deixou de ser vinculado à participação no sistema previdenciário e passou a ser universal. Um dos princípios da nova Constituição era a descentralização das políticas, ao lado da necessidade de aumentar os recursos do sistema de saúde como um todo e especialmente a participação dos estados e municípios, visto que naquele período em torno de 70% dos recursos eram oriundos da União. A única vinculação de recursos existente para a o SUS naquele momento inicial era a destinação de 30% da receita previdenciária a ser investida em saúde. Entretanto, a ampliação dos direitos previdenciários, também oriunda da constituição de 1988, implicou em priorização dessas despesas e fez com que não fosse cumprida a destinação daquele percentual para a saúde. As dificuldades de financiamento do sistema levaram à criação da CPMF enquanto uma fonte de recursos capaz de ampliar os recursos disponíveis. O resultado não foi o esperado e os valores totais mantiveram-se estáveis, alterando-se apenas a origem dos recursos.

Com a Emenda Constitucional nº. 29/2000, ocorreu o aumento de recursos públicos totais para a saúde, a partir da vinculação das despesas às receitas dos Estados (12%) e dos Municípios (15%). No que diz respeito à União, o crescimento das despesas foi vinculado de forma diferente, ao crescimento do PIB. A partir destas definições gerais sobre a vinculação dos recursos, estabeleceram-se diferentes interpretações a respeito da metodologia de cálculo dos percentuais aplicados. A inexistência de consequências previstas em caso de descumprimento daqueles percentuais levou à publicação, mais de uma década depois, da Lei Complementar 141/2012. Embora houvesse a expectativa de um aumento de recursos federais, isso não ocorreu. O avanço se deu na regulamentação e unificação do que poderia ser considerado para o cálculo do atingimento da vinculação e o estabelecimento de penalização pelo não cumprimento. Em sequência, os entes passaram a cumprir com as regras, como foi o caso do RS, que a fez pela primeira vez em 2013.

---

<sup>13</sup> A carreira do magistério no Rio Grande do Sul constitui 66% do total de vínculos do Poder Executivo (Boletim Informativo de Pessoal, dezembro de 2018, folha 11).

Considerando-se o gasto agregado em saúde, percebe-se ao longo do período 2002-2015 uma elevação de um patamar de 3,21% para 3,94% do PIB, representando um aumento de 22,74%. Além deste crescimento do gasto agregado, percebe-se também uma importante modificação na composição do financiamento. Com os gastos em saúde da União vinculados ao PIB e os dos Estados e Municípios, às suas receitas, ao longo de um período em que o crescimento das receitas tributárias foi consideravelmente maior do que a inflação, houve uma alteração da distribuição da origem dos recursos, como pode ser verificado na Tabela 4.

**Tabela 4**  
**Evolução da participação no financiamento da saúde (2002-2015)**

Origem dos recursos	2002	2015
União	52,1%	43,0%
Estados	22,6%	26,0%
Municípios	25,3%	31,0%

Fonte: Vieira & Benevides (2016)

O descasamento fica ainda mais claro se analisarmos a variação do percentual do PIB das despesas de cada esfera, na Tabela 5.

**Tabela 5**  
**Evolução do percentual do PIB dispendido em saúde (2002-2015)**

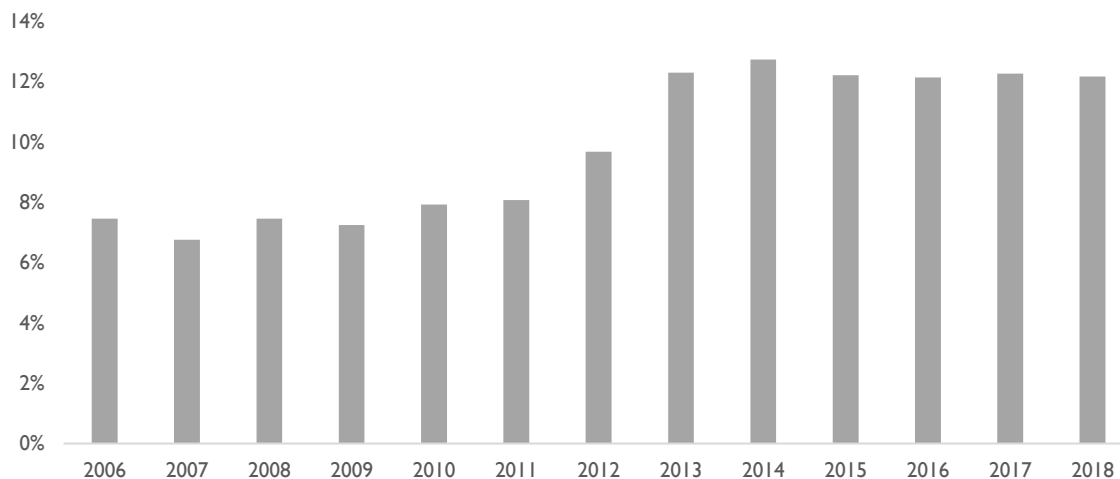
Percentual PIB	2002	2015
União	1,66%	1,69%
Estados	0,72%	1,03%
Municípios	0,81%	1,22%

Fonte: Vieira & Benevides (2016)

A União apresenta variação quase nula, com aumento de apenas 1,2%. Já os Estados registraram aumento de 41,1% e os Municípios de 48,78%.

Considerando o caso específico do Rio Grande do Sul, o histórico dos últimos anos sugere um aumento permanente das despesas em saúde, como proporção da RLIT – Receita Líquida de Impostos e Transferências (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Percentual da RLIT aplicado em saúde no Rio Grande do Sul (2006-18)**



Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

Independente de uma avaliação sobre o mérito de tal alteração, é importante chamar a atenção ao fato de que não pode ser interpretada como fruto de uma decisão autônoma do estado do RS. Ela decorre da necessidade de vir a cumprir as regras exógenas de vinculação das despesas às receitas, como também em grande parte ao comportamento conjuntural da economia, na medida em que o crescimento do nível de atividade tende a determinar um crescimento mais do que proporcional das receitas e assim também daquelas despesas que estiverem vinculadas às receitas.

Nesse quadro, fica bastante evidente que a diferença de critérios entre a União e os Estados e Municípios para a determinação das despesas com saúde acabou causando mudanças importantes na composição do financiamento. Se, por exemplo, o Rio Grande do Sul utilizasse o mesmo critério de vinculação da União, acompanhando o crescimento do PIB, a variação das despesas de 2006 até 2018 teria levado a uma despesa de R\$ 2,337 bilhões em 2018, o que representa cerca de 57% do que foi efetivamente dispendido, cerca de R\$ 4 bilhões.

Um outro critério relativamente simples para estimar os efeitos da vinculação sobre as finanças públicas estaduais resulta de considerar inalterada a proporção da receita de 7,9% registrada em 2010 para os anos seguintes. Considerando, por exemplo, a RLIT registrada em 2018, este percentual resultaria em despesas de R\$ 2,657 bilhões, equivalente, portanto, a cerca de 66% do que foi efetivamente despendido.

**Tabela 6**  
**Projeção de despesas com saúde (2010-18)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RLIT (R\$ milhões)	17.788	18.711	20.274	22.820	24.754	26.257	29.176	30.842	33.634
Despesas projetadas (7,9% da RLIT)	1.405	1.478	1.601	1.802	1.955	2.074	2.304	2.436	2.657

Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

Em ambos os critérios, a diferença representaria praticamente duas folhas de pagamento líquidas do estado do RS, demonstrando como esta definição específica tem por consequência uma significativa redução da discricionariedade do governo estadual com respeito à utilização das receitas tributárias próprias.

Dessa forma, fica claro que houve tanto um aumento significativo das despesas em saúde em nível geral quanto um maior comprometimento das receitas estaduais, incluindo o caso do Rio Grande do Sul, com esta categoria de despesa. Ainda que, conforme Vieira & Benevides (2016), o gasto público *per capita* no Brasil ainda seja baixo, a constatação de um crescimento importante destas despesas remete necessariamente a uma reflexão com respeito aos efeitos de tal movimento. Neste particular, as informações existentes são ambivalentes, para dizer o mínimo. Tomando-se, por exemplo a variação dos repasses estaduais para a rede de atendimento, entre 2008 e 2014, que foi de 1.227% em valores reais, percebe-se um marcado contraste com uma variação de apenas 6% das internações hospitalares no mesmo período (MAHLER, et al, 2015). Constata-se a persistência de déficits na oferta de serviços refletido nas “filas de espera” sobretudo no que diz respeito a atendimento especializado e realização de exames de diagnóstico e terapia (VIEIRA & BENEVIDES, 2016).

Sendo assim, não se pretende aqui defender uma situação em que haja imprevisibilidade nas despesas com saúde, mas apenas ponderar que a política pública não pode se resumir apenas a ampliar os recursos a ela destinados. Não é impossível que a consolidação de uma

política racional de saúde possa até acabar inibida por uma regra que estabeleça sempre o crescimento da despesa, independente de considerações sobre a evolução da abrangência, da qualidade e da efetividade dos serviços prestados<sup>14</sup>. A inflexibilidade da vinculação e os seus efeitos conjuntos com a conjuntura econômica fazem com que, quando as receitas crescem, as despesas vinculadas cresçam mais que proporcionalmente e pressionem pela redução relativa de outras despesas. Nesse quadro, é possível que ao mesmo tempo que a política de saúde não apresenta melhora tão evidente nos seus resultados (ou ao menos não de forma razoavelmente proporcional ao acréscimo de recursos), outras políticas possam ser precarizadas ou mesmo ficarem inviabilizadas por restrições de financiamento.

Assim, ainda que garantir o crescimento dos recursos com saúde possa ser algo desejável enquanto condição necessária para a ampliação dos serviços<sup>15</sup>, a vinculação de recursos de saúde no contexto do regime federativo brasileiro deve ser reconhecida como um elemento redutor do grau de discricionariedade para os entes subnacionais. Parece desejável, portanto, vislumbrar alguma alteração das formas de vinculação de um modo tal que estabelecesse conexões mais objetivas com o resultado efetivo da política e/ou que determinasse uma discricionariedade maior dos entes subnacionais para a distribuição dos recursos entre os diferentes objetos de política.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No debate público, não é incomum encontrar referências à situação dos entes públicos subnacionais como estando “falidos” ou “quebrados”, analogamente ao que ocorre com as empresas e agentes privados. Conforme já observado na introdução a este trabalho, encontramos no trabalho da Secretaria do Tesouro Nacional (2018) alguns elementos para uma reflexão sobre a adequação desta analogia. Em primeiro lugar, contrariamente ao que é comum no caso de empresas privadas, nem os entes subnacionais nem a União vão simplesmente desaparecer em função de dificuldades para financiar suas atividades e suas despesas. Em segundo lugar, a margem de manobra dos entes subnacionais é algo bastante condicionado por um conjunto de regramentos e parâmetros que estão completamente fora da sua esfera de decisão.

O presente texto propôs-se a ressaltar algumas questões sob um enfoque que leva em conta estes dois pontos e que nos parece relevante para o caso do Rio Grande do Sul. Em especial, três aspectos envolvendo deliberações em nível federal impactam efetiva ou potencialmente as finanças públicas estaduais: as regras do FUNDEB, o piso nacional do magistério e as vinculações das despesas com saúde às receitas tributárias. Com respeito ao FUNDEB as perdas de parte do RS em função das regras estabelecidas foram de cerca de R\$ 1,6 bilhões em 2018. Por seu turno, estima-se que uma eventual implementação imediata do piso nacional do magistério tem um potencial de repercussão da ordem de R\$ 5,3 bilhões anuais. Em função de uma interpretação da legislação baseada em decisão do STF, entretanto,

---

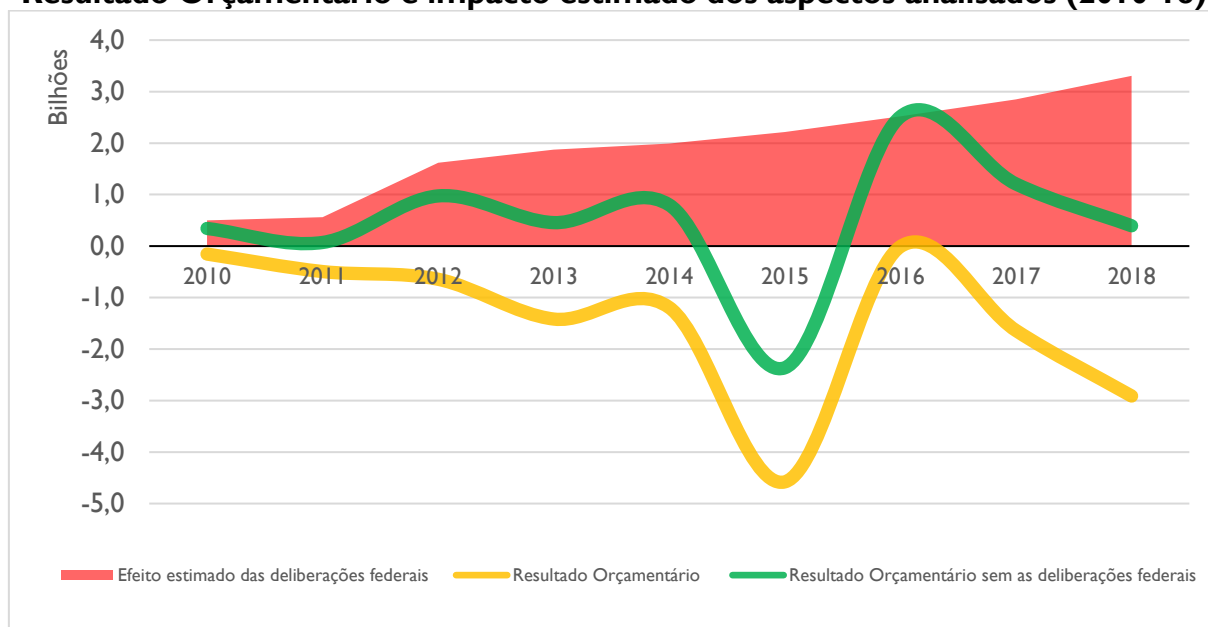
<sup>14</sup> Considere-se um caso em que haja, por exemplo, significativo poder de mercado de parte dos fornecedores de bens e serviços relacionados a uma determinada política pública. Um amplo conhecimento de que as despesas públicas com este objeto de política necessariamente crescem ao longo do tempo pode conduzir a expressivas capturas de renda derivadas desse crescimento, sem ampliação equivalente dos serviços efetivamente prestados. Isto ocorreria se os fornecedores fossem capazes de ajustar os preços dos bens e serviços vendidos ao poder público em sincronia com o crescimento das receitas e das despesas vinculadas a elas. Assim, dentro de certos limites em que consigam manter significativo poder de mercado, fornecedores específicos podem apropriar-se do crescimento dos recursos sem a ampliação esperada dos serviços.

<sup>15</sup> O gasto público per capita com saúde no Brasil é um dos mais baixos entre países que possuem sistema universal de saúde e mesmo quando comparado a países vizinhos em que o direito à saúde não é considerado dever do Estado (VIEIRA & BENEVIDES, 2016).

o impacto foi efetivamente de R\$ 226 milhões em 2018. Por fim, comparando-se os gastos efetivos com saúde e o que eles representariam caso fosse mantido o percentual da receita no ano de 2010, o impacto estimado da regra de vinculação foi de cerca de R\$ 1,4 bilhões em 2018. Considerando-se estas cifras em termos absolutos somadas temos uma ordem de grandeza superior a R\$ 8 bilhões, que corresponde a mais de 20% da RCL (Receita Corrente Líquida) anual do Estado do Rio Grande do Sul.

O Gráfico 2 abaixo mostra uma trajetória hipotética para os resultados orçamentários do Rio Grande do Sul ao longo do período 2010-2018 assumindo três hipóteses contrafactuais em conjunto: (a) ausência de perdas do FUNDEB; (b) despesas de saúde mantidas como proporção de 7,9% da RLIT ao longo do período; (c) ausência das despesas completivas do piso do magistério. O gráfico mostra que, no ano de 2018, as finanças públicas estaduais estariam em condições muito próximas de um equilíbrio orçamentário, registrando um superávit orçamentário de cerca de R\$ 300 milhões, como também demonstra que teria havido déficit apenas no ano de 2015.

**Gráfico 2**  
**Resultado Orçamentário e impacto estimado dos aspectos analisados (2010-18)**



Fonte: Elaboração própria a partir das fontes já indicadas.

É impossível saber como teriam sido prestados os serviços públicos no Rio Grande do Sul se a realidade tivesse sido como mostra a linha verde, ao invés da amarela, de modo que a projeção realizada deve servir sobretudo para ressaltar que os efeitos dos aspectos analisados são extremamente decisivos para o estado geral das finanças públicas estaduais. Em conjunto com o curso dos acontecimentos sociais e econômicos as frequentes alterações de parâmetros gerais e específicos sobre os serviços público e seu financiamento, bem como as distintas interpretações da legislação, afetam de forma muito relevante os resultados fiscais.

Desta forma, para além destas estimativas quantitativas que aqui constam, é preciso ficar claro sobretudo que o problema das finanças estaduais será sempre um aspecto específico do pacto federativo mais amplo, ou seja, das condições do equilíbrio de poder entre as unidades subnacionais e a federação. Os três aspectos analisados neste texto são fruto de decisões políticas e como tal devem ser compreendidos.

Desse modo, a Emenda Constitucional nº 108, além de ampliar o alcance do FUNDEB e o tornar permanente, vedou a sua utilização para o pagamento de aposentadorias e pensões

de profissionais inativos da Educação, o que exigirá gasto extra anual de R\$ 2,5 bilhões a partir de 2021 para o Estado do RS, de acordo com cálculos da SEFAZ-RS. Por seu turno, a questão de uma efetiva implementação do piso nacional do magistério parece intrinsecamente relacionada à necessidade de lidar com as restrições estabelecidas pela LRF. Com respeito à vinculação das despesas com saúde às receitas, parece fundamental o debate a respeito da efetividade deste mecanismo para o efetivo avanço dos serviços, como também reconhecer as suas consequências no que diz respeito à capacidade discricionária dos entes subnacionais.

Sob certo aspecto este último ponto parece admitido por MEDAS et al (2020), ainda que não seja constatação forte o suficiente para alterar o foco da análise centrado na disciplina dos entes subnacionais. Ao mesmo tempo em que referem explicitamente que algumas vinculações importantes entre despesas e receitas são estabelecidas na esfera nacional, os autores deixam de desenvolver um enfoque mais sistêmico a respeito. De imediato retomam sua perspectiva normativa sobre o comportamento idealizado dos entes, ao associar a pressão a que ficam submetidos neste quadro com o que os autores chamam de “tentativas de contornar as regras sobre a vinculação de transferências e a obrigatoriedade de gastos” (MEDAS et al, 2020, p. 24). Este relatório sugere também, ainda que com certas ressalvas, que o acesso dos entes aos mercados privados de dívida possa induzir comportamentos virtuosos que seriam “premiados” com menores custos financeiros.

Resta pouco claro, em nosso entendimento, o sentido das analogias com mercados de ativos para firmas em concorrência aplicadas a agentes econômicos que, ao contrário das firmas, não podem desaparecer pela disciplina do mercado. Apesar de terem considerável popularidade, a analogia com as firmas da economia convencional parece de modo geral algo pouco frutífero para avaliar as questões relativas às finanças públicas de entes subnacionais. Nenhuma das questões relevantes nesse contexto parece esgotar-se em elementos puramente “técnicos” ou mesmo somente econômicos, envolvendo necessariamente opções de natureza política.

Certamente os aspectos aqui levantados são mais complexos do que se poderia esgotar neste texto, de modo que o que se pode pretender é apenas demarcar uma posição no debate sobre o federalismo fiscal no Brasil. Um enfoque mais adequado para tal tarefa parece ser aquele que compreende as decisões de cortes superiores como um elemento do sistema de freios e contrapesos institucionais que envolvem o pacto federativo, ao invés de imperfeições de mercado. Decisões judiciais favoráveis aos entes subnacionais têm sido o mecanismo capaz de evitar a descontinuidade de serviços públicos em um quadro geral de baixa discricionariedade sobre receitas e despesas. Um reduzido grau de controle sobre o ambiente jurídico, político e econômico no qual os entes subnacionais se encontram é algo que parece demonstrado por meio de deliberações a nível federal de enormes proporções para as finanças públicas destes entes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)>.

BRASIL. Lei Federal n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm)>.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º 15-A, de 7 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1**, de 6 de dezembro de 2018. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2019. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12235-resolucao-n01-de-6-de-dezembro-de-2018>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Informativo CNM**, fevereiro 2011. Disponível em: < [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Informativo\\_2011\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_2.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Informativo_2011_Educa%C3%A7%C3%A3o_2.pdf)>.

MEDAS, P.; PERRELI, R.; GONZÁLEZ, F. **Fortalecimento da Responsabilidade Fiscal na Esfera Subnacional** (Relatório Técnico). Fundo Monetário Internacional. Agosto de 2020.

MAHLER, P.; ALMEIDA, D.; MOREIRA, M.; PETRY, G. **Incentivos estaduais à rede hospitalar: orçamento e ajustes. Tesouro do Estado RS**. Nota técnica, 2015.

PETRY, G.; BRAATZ, J.; MARTINEZ, P. **Perspectivas para as finanças públicas do RS no período de 2019 a 2025**. Porto Alegre: Tesouro do Estado RS, Textos para discussão, n. 10, 2018.

PICOLOTTO, Volnei. **Projeções de retorno e perda do FUNDEB no período 2018-2025**. Porto Alegre: Tesouro do Estado, Texto para Discussão, nº. 11, 2018.

SOARES, M.; MACHADO, J. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

STN - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais**. Texto para Discussão. Brasília-DF, 2018.

SEFAZ-RS. **Boletim Informativo de Pessoal**. Disponível em: [https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1549906517\\_06%20DEZ%20-%202018%20BP%20Internet.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1549906517_06%20DEZ%20-%202018%20BP%20Internet.pdf)

VIEIRA, F.; BENEVIDES, R. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. IPEA. Nota Técnica, 28. Setembro de 2016.